SEÑOR BERRUTTI.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 5 minutos)

SEÑOR SIENRA.- Deseo informar que el sábado pasado envié un e-mail que contenía un borrador relacionado con el sistema nacional de planificación territorial; después veremos el nombre definitivo que llevará esa iniciativa. Se trata de un primer borrador que, ni siquiera, tuve oportunidad de corregir, por lo cual, entre otros, debe tener errores de escritura que se irán solucionando en su momento.

La estructura de este borrador es la siguiente. En el primer capítulo se define el sistema. Para ello propongo agregar un artículo que lleva el nombre "Tipo de planes". Allí, simplemente, se hace un listado de los diferentes tipo de planes que se van a realizar. Me refiero al Plan Nacional Estructural de Ordenación del Territorio, que debe hacer el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; a los Planes de Ordenación Territorial de los departamentos y a los Planes Urbanísticos, que tienen que ser realizados por los Intendentes y, por último, los Planes Regionales Estructurales de Ordenación del Territorio que, a iniciativa del Poder Ejecutivo y a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, deben ser elaborados entre esta Cartera y los Intendentes cuyos departamentos estén involucrados. Aclaro que dentro de los departamentos también puede haber regiones. Asimismo, es posible encontrar regiones que abarquen áreas supranacionales, tema que se trató en el otro capítulo.

En la disposición respectiva, propongo que se diga: "El Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Intendentes de los departamentos cuyos territorios son parte de una región, elaborarán y mantendrán actualizados los planes regionales estructurales de ordenación del territorio." Entre los comentarios, figura una llamada que me parece de interés y por eso sería deseable que constara en la Exposición de Motivos.

Me refiero a que los planes, en todas sus escalas, están siempre relacionados a la definición de Plan de Ordenamiento Territorial que aquí se ha barajado y que, para que quede constancia de ello en la versión taquigráfica, voy a leer.

Dice así: "Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento que define las categorías de uso de suelo y las actividades que pueden desarrollarse en cada una de ellas, las intensidades de uso admisible de las actividades permitidas, las dotaciones de infraestructura y de servicios que deberán tener en cada una de las categorías definidas y los mecanismos de ejecución, evaluación y cambio."

Luego paso a describir los distintos tipos de planes. Uno de ellos, es el Plan Nacional, aspecto sobre el que hemos intercambiado ideas en varias oportunidades, y que según mi punto de vista debería llamarse Plan Nacional Estructural de Ordenación del Territorio, porque creo que es bueno que toda nuestra batería esté dirigida a los planes de ordenación en sus distintas escalas. Lo de estructural sería porque claramente establece su contenido.

Posteriormente hablo de los Planes Departamentales -sobre esto también hemos conversado- y en este tema agrego un artículo que me parece importante, que es el de categorías de suelos. Esto es así porque se ha hablado bastante del proyecto del Poder Ejecutivo y, entonces, me parece que tendría que quedar de esta manera: "Los predios se agruparán en zonas que se calificarán como urbanas, suburbanas, rurales o protegidas. En cada una de estas zonas, y según lo definan los planes de ordenación territorial, se crearán subzonas, indicando los predios urbanizables y los no urbanizables. Las distintas zonas se dividirán en áreas caracterizadas como centros, subcentros, residenciales, usos mixtos, turísticas, industriales o granjeras, según corresponda." Obviamente, esta lista no es exhaustiva porque el plan puede encontrar otras categorías de similar importancia que merezcan ser incorporadas.

Agrego una última parte, que dice: "Cuando los planes lo entiendan pertinente, subdividirán estas áreas en subáreas homogéneas, características o de gestión." Creo que esto va a dar un orden adecuado al plan.

También planteo una definición clara de lo que son los planes urbanísticos, que se pueden elaborar o no simultáneamente al Plan de Ordenamiento Territorial. O sea, requieren un Plan de Ordenamiento Territorial previo o simultáneo, aunque conozco muchos casos en los que se ha elaborado el Plan y luego un proyecto urbanístico en la forma que va a tomar el Plan, que puede variar sin que cambie aquél. Es importante que exista esa división y creo que es instrumentalmente práctica.

Luego describo los planes regionales estructurales de ordenación del territorio, algo de lo que hemos hablado bastante pero nunca llegamos a concretarlo. En este caso propongo que a iniciativa del Ministerio de Vivienda, que podrá surgir de la solicitud del Intendente de cualquiera de los departamentos que tengan territorio en una región, que trascienda los límites de su departamento, y con la activa participación de los Intendentes cuyos departamentos tengan parte de su territorio formando parte de la región, se procederá a elaborar un plan regional estructural de ordenación del territorio. Este plan definirá los límites de la región y sintetizará las previsiones generales de uso y equipamiento del territorio en el largo plazo e incluirá los esquemas regionales de ocupación, uso del suelo y centralidad, las redes generales de transporte, de comunicaciones, de distribución de energía, de distribución de agua potable y de saneamiento, las áreas protegidas e incluirá las zonas de seguridad y defensa. Deberá indicar las acciones estructurantes del plan, indicar las prioritarias y contar con estimativos de los costos de instrumentación generales y sectoriales. Recogiendo el planteo del ITU, que propuso el arquitecto Gilmet -con el cual todos estuvimos de acuerdo- agregó un artículo que dice que el Ministerio de Vivienda y los Intendentes de los departamentos involucrados procederán a elaborar el plan regional estructural de ordenamiento territorial de la región metropolitana de Montevideo.

A continuación paso al capítulo de las formas de elaboración de los planes. Todos los planes deben tener la misma forma de elaboración y una metodología básica similar y, más adelante, veremos si logramos establecerlo de manera general. Lo más importante en este tema es que el responsable de hacer el plan, ya sea el Poder Ejecutivo, el Intendente, el Ministerio de Vivienda o este Ministerio y algunos Intendentes -en el caso de los planes regionales- deberán dotarse de equipos técnicos idóneos -eso es

fundamental para comenzar a trabajar- organizarán mecanismos ágiles de coordinación con las demás autoridades de Gobierno y con los organismos públicos que tienen competencia en el uso y equipamiento del territorio, e instrumentarán formas transparentes y efectivas de participación de la sociedad en la elaboración de los planes desde la etapa de recolección de la información. Hemos hablado en reiteradas oportunidades de que no se puede presentar un plan cuando ya está terminado, ya sea a los organismos públicos o a otros niveles de Gobierno ni a la gente. Reitero, para que no quede ningún tipo de dudas, que están todos obligados a participar y que no solamente lo están, sino que también los organismos públicos, Ministerios, Entes Autónomos y demás, están obligados a suministrar en tiempo y forma la información que sea necesaria para elaborar el plan, ya que suele ocurrir que dicha información recorre vías laberínticas y nunca aparece.

Después me refiero a la metodología básica para la elaboración de los planes que incluye la recolección de información, participación, etcétera. Los planes serán redactados como texto legal para su aprobación por el órgano legislativo competente, y como anexo debe ir toda la documentación, referida a información, diagnóstico, etcétera, que se haya recabado. El plan no es el diagnóstico, los censos ni la fotografía, ni la opinión de la gente. Todo eso es muy importante pero debe figurar en los anexos. Quiero desmistificar la importancia que eso tiene. Cuando se elabora un plan, lo importante es que quien lo hace comprenda los mecanismos que están funcionando. Seguramente, si traspolamos la información tal como viene, sin haber entendido los mecanismos de funcionamiento, vamos a caer en gigantescos errores. Voy a poner un ejemplo. De acuerdo con los últimos censos la población del departamento de Maldonado ha ido creciendo en forma importante. Entonces, si traspolamos esa información, lógicamente pensamos que esta población sigue creciendo y, sin embargo, estoy seguro de que el próximo censo va a arrojar un decrecimiento de dicha población. Los planes no son para el pasado sino para lo que sucederá en el futuro. En definitiva, es muy importante contar con información, tener escenarios y diagnósticos, pero hay que manejar con mucho cuidado y comprender la importancia de los mecanismos y de las formas de desarrollo que tiene la sociedad en ese territorio para poder elaborar planes adecuados.

Otro de los capítulos sería la aprobación de los planes. Los planes nacionales estructurales de ordenamiento territorial y los planes regionales estructurales de ordenamiento territorial deberán ser enviados por el Poder Ejecutivo al Parlamento para su aprobación. En cuanto a los planes departamentales, estos deben ser enviados por los Intendentes a las Juntas Departamentales para su aprobación.

Con respecto a la difusión, recojo manifestaciones que ya se han vertido en cuanto a que se debe dar abundante difusión. Además, aclaro que debe estar en Internet, porque actualmente la información que no figura en la red, es inexistente, y no solamente me refiero a los planes, sino a toda la documentación y anexos que los acompañan.

El último capítulo se refiere a la vigencia y actualización de los planes. Obviamente, los planes tendrán vigencia hasta que sean sustituidos, aunque deberán ser revisados, como mínimo, cada 7 años. Podrán ser actualizados en cualquier momento, y si se entiende necesario o conveniente hacerlo. El último artículo de la tanda que propongo se relaciona con la actualización de los planes. El mismo expresa que para la revisión o actualización de los planes se procederá de la misma forma y con las mismas condiciones y procedimientos que para su elaboración. Agrego algo que me parece fundamental, que es que la iniciativa para la revisión o actualización de los planes será del Ministerio de Vivienda o de los Intendentes departamentales, según corresponda, aunque toda persona pública o privada que tenga interés directo, podrá proponer modificaciones en los planes, siempre y cuando la presente a la autoridad competente en forma fundada. Si la autoridad competente entiende que esa propuesta es de recibo, debe poner en marcha el mecanismo de revisión del plan, con las audiencias públicas y mecanismos de participación correspondientes.

En síntesis, esta es la propuesta que pude elaborar.

SEÑOR VILLEGAS.- Con respecto a las expresiones recientes del arquitecto Sienra, quisiera decir que es evidente que en todos los casos estamos hablando de planes para el futuro, que están basados en el conocimiento del pasado. Un pensador dijo que el futuro del presente está en el pasado. Esta es una frase muy precisa y corta, pero que tiene mucho contenido. Quiere decir que a pesar de que las estadísticas nos den ciertas pautas, debemos pensar no en el futuro inmediato, sino en el de mediano y largo plazo, que en realidad es lo que hacemos siempre. Por eso, tenemos una Constitución y leyes que se aplican para el futuro y se modifican o agregan otras cada vez que es necesario. Nuestro país ha tenido varias Constituciones desde 1830 a la actualidad, que han ido modificando aspectos y cada una en su momento se elaboró pensando en el futuro inmediato. La realidad cambia permanentemente y las normas se van adaptando, y lo mismo ocurre con los estudios de ordenación territorial. Por ejemplo, hay técnicas que tienen que aparecer en la información básica o en el diagnóstico, como ser el relevamiento social, de población, de industrias, de actividades, de estructuras, etcétera. A esto le llamo globalmente sistema de posibilidades y riesgos que tiene una estructura urbana y debemos manejarnos dentro de esos parámetros. El estudio de escenarios implica una cierta técnica. Por ejemplo, con respecto a Punta del Este, podemos diagramar un escenario donde el desarrollo turístico va a tener una alternativa, otra, una diferente y hasta incluso una cuarta. En cada una de ellas varían las condiciones y de acuerdo a ello vamos proponiendo lo que puede pasar en cada uno de esos escenarios. Las variaciones de población son vitales, pero también lo es el tema de los afincamientos. Dentro de una ciudad -es muy claro en el caso de Montevideo- hay tendencias y apetencias en los movimientos de población. La gente globalmente ha optado por determinadas localizaciones, las que van variando con el tiempo. A pesar de que el concepto de propiedad en nuestra población es muy firme y estable, esas cosas hacen que una propiedad se venda y se compre otra en un lugar diferente, todo lo cual conduce a que existan variaciones en la población. Entonces, el tema de los escenarios radica en prever todas las probables posibilidades y no sólo las posibles, escogiendo dentro de las probables las que aparecen como más viables o justificadas.

Todo esto tiene que ver con el estudio de los planes que tienen particularidades muy especiales, porque prevén lo que sucederá en el futuro, lo que lo hace un tema muy difícil y siempre problemático, aunque hay que actuar de esa manera. En un estudio al que denominé Reflexiones manifestaba que finalmente es la gente la que hace las ciudades y no los Gobiernos, los Municipios o los planes de desarrollo. Por lo tanto, debemos considerar en forma muy clara que finalmente es la gente y sus apetencias la que va a tomar la determinación.

Días pasados estuve leyendo algunas notas relativas al señor Francisco Piria, quien llevó a la gente a tomar determinadas decisiones. Además de un gran organizador, se trató de un muy buen publicista, porque creó la apetencia de la gente por determinadas localizaciones. La gente va a ciertos lugares y eso puede mejorar o empeorar su situación. Eso sucedió con el desarrollo de Piriápolis y con una cantidad de barrios montevideanos, que fueron generados por Piria o por otros agentes

inmobiliarios, y no por las autoridades o determinados planes. Entonces, reitero que fundamentalmente es la gente la que hace las cosas.

Quiere decir que la elaboración de documentos que prevean de alguna manera lo que va a pensar la gente dentro de diez o quince años es sumamente problemática. Este es un denominador común que debemos tener siempre en consideración cuando pretendemos desarrollar un plan o una ley de ordenación territorial.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR VAZQUEZ.- Como siempre, escuchamos con mucho gusto los inmensos aportes que hacen los señores arquitectos por su especialidad. Personalmente, considero que son ellos los que están dotando a esta ley de sustancia porque conocen a fondo los temas de que se trata.

Al tiempo que escuchaba la interesante exposición del arquitecto Sienra -confieso que no he tenido tiempo de leer sus aportes- reflexionaba sobre el tema de las formas. Pienso que sobre el inmenso aporte que ustedes realizan, los juristas debemos trabajar para darle un poco más de precisión a la terminología en el sentido de la obligatoriedad de la norma. A modo de ejemplo, voy a citar dos aspectos muy elementales. En un momento se dijo que determinados tipos de planes debían elaborarse a través del Ministerio con activa participación de los Intendentes. En ese sentido, se debe discutir qué quiere decir "activa participación de los Intendentes", porque eso puede dar lugar a grandes problemas.

Creo que en esos aspectos habrá que afinar la redacción -observo que el señor Machado asiente- a los efectos de que no se entienda, por ejemplo, que se promoverá un sistema transparente de consulta pública. Por el contrario, en mi opinión, la ley tiene que llegar a decir cuándo se hace la consulta pública, con qué alcance, cuánto dura, cuál es la oportunidad y qué efecto tiene. Si esto no se hace así, no se sabe con precisión en qué momento y con qué derechos se va a pronunciar el público en general. Dicho de otro modo: tiene que estar adecuadamente definido cuál es el momento de su entrada a la cancha -por decirlo de esa manera- y cuál es el efecto que tiene su pronunciamiento.

Por último, me quiero referir a un tema sobre el que debo confesar reflexiono permanentemente, que tiene que ver con el órgano de aprobación de ciertos planes, sobre todo, de las directrices nacionales. El arquitecto Sienra tiene la convicción de que eso realmente debe ir al Parlamento a los efectos de obtener su aprobación. A este respecto, antes de tomar una decisión, pido que reflexionemos mucho sobre este punto. Porque, ¿qué es lo que el Parlamento le puede agregar a un plan? La ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente le da esas facultades al Poder Ejecutivo. El Parlamento, que es la representación de la soberanía nacional a través del sistema representativo, tiene muchas herramientas para llamar la atención del Poder Ejecutivo, para observarlo en el sentido de que realice los ajustes que correspondan, o para hacerle cambiar una política, por ejemplo, mediante el mecanismo del llamado a Sala a un Ministro; en fin, me refiero a muchas de las herramientas que muchas veces se utilizan en la vinculación entre los dos Poderes. En mi opinión, el tema de las grandes líneas de los planes, sobre todo de las directrices tienen que ser potestad del Poder Ejecutivo.

Hago estas apreciaciones como reflexión de estos últimos días, pues íntimamente he ido y venido sobre el punto. También exhorto al señor Machado, que asiste en representación de la Intendencia Municipal de Montevideo, a hacer una reflexión, diría, a que se ubique en la vereda de enfrente. Como asesor de la Intendencia puede plantear, por ejemplo, que no le gustaría que el Poder Ejecutivo dictara determinadas directivas que van a incidir sobre el departamento. Pero pido que haga la reflexión inversa y piense en la herramienta que le gustaría que tuviera quien hoy o mañana asesore al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a los efectos de trabajar con eficacia; no para avasallar a los Gobiernos Departamentales sino, reitero, para trabajar con eficacia en beneficio del país entero.

De modo que estos son los dos puntos que quería comentar después de las dos últimas interesantísimas intervenciones de los arquitectos presentes.

SEÑOR SIENRA.- No tengo dudas de que hay que afinar la redacción y el lenguaje, pero siempre y cuando no se cambie el sentido. Por ejemplo, cuando se habla de la activa participación de los Intendentes -lógicamente, a través de quien ellos determinen- eso significa que tienen que trabajar en el tema en forma continua y permanente. No se trata de mandar un oficio y de contestar cuando se considere conveniente, sino de una activa participación, concretamente, en la elaboración de lo que les corresponda.

Con respecto a las consultas públicas, pienso que hay que desmistificar aquello de que ese mecanismo consiste en llamar a una asamblea y mostrar unos papelitos o hacer exposiciones en una pantalla de computadora. La participación es muchísimo más que eso. Si bien las audiencias públicas -como las vistas públicas, aunque son diferentes- son un mecanismo de participación, no son el único y, quizás, para planes generales, ni siquiera sean los más importantes. Generalmente, las audiencias públicas son bastante importantes cuando se trata de temas concretos y acotados, pero entiendo que la participación implica una comunicación permanente desde quien elabora el plan a la gente, para trasmitirle que se está trabajando y se está haciendo tal o cual cosa. Pero esto, no como propaganda política, sino para hacer saber que se está estudiando determinado problema, cómo lo ven las autoridades y para que se pueda plantear si se está o no de acuerdo o qué camino parece más adecuado. Lo mismo ocurre con las soluciones.

De modo que hay un mensaje de quienes elaboran un plan hacia la comunidad, planteando la temática; obviamente, también tiene que haber un mecanismo para recibir la respuesta de la comunidad. Por ejemplo, las encuestas bien hechas son un sistema de extraordinaria capacidad para comprender lo que piensa la sociedad. Por ejemplo, en el proyecto del Poder Ejecutivo no se menciona para nada la posibilidad de plantearle a la ciudadanía lo que se está haciendo y de hacer encuestas para recibir la información, porque en realidad este proyecto estaba cerrado a esa especie de moda nacional de que hay que hacer vistas públicas, cuando si bien es verdad que muchas veces los que asisten hacen aportes interesantes allí, en otras ocasiones concurren grupos o personas que tienen intereses propios, demostrando en algunos casos un egoísmo impresionante o un afán de protagonismo. Esto lo afirmo porque lo he visto con mis propios ojos. Inclusive, en algunos casos esas actitudes han estado politizadas, pero en el mal sentido de la palabra politización.

Otro elemento que también forma parte de la comunicación entre quien elabora el plan y la sociedad en su conjunto, es que exista una página Web en la que se detalle todo lo que está pasando y mediante la cual se puedan hacer consultas y comentarios o propuestas.

Pero eso no es posible reglamentar por ley, porque, además, esos mecanismos de participación de la población en actividades de este tipo están siendo inventados, reinventados o desarrollados todos los días. De manera que deberíamos tener un mecanismo muchísimo más amplio y continuo que el de contar con una, tres o cinco vistas públicas. Una vez terminado el plan, el mecanismo de ida y vuelta entre los gestores del plan y la comunidad tiene que ser permanente, como forma de ver que la aplicación se va haciendo de acuerdo con lo que todos hemos pensado porque, a veces, las mismas palabras nos hacen pensar cosas diferentes. Por ejemplo, cuando los arquitectos hablamos de uso del suelo, implica un concepto diferente al que tienen los ingenieros agrónomos cuando se refieren a lo mismo; jamás nos podremos poner de acuerdo porque , como arquitecto, hablo de uso de suelo pensando determinadas cosas, mientras que los ingenieros agrónomos están pensando otras. Digo esto, una vez más, porque he tenido experiencias personales.

Entonces, me parece que acá hay que exigir mecanismos transparentes y amplios de comunicación. La reglamentación, por su parte, puede entrar en mayores detalles y exigir que haya vistas públicas, audiencias, que se publique en Internet, etcétera. De todos modos, creo que hoy en día no se puede elaborar un plan participativo, por ejemplo, sin encuestas bien armadas, para poder recoger la opinión de la gente común. De otra manera, siempre terminamos considerando a quienes tienen intereses preponderantes en el tema. Tampoco se puede hacer encuestas, o usar otro mecanismo por el estilo, si no se explica en forma continua y claramente lo que se está haciendo y cuál es el alcance del trabajo que se va a realizar. Personalmente, he participado en algunas asambleas donde se ha planteado a los habitantes que, como se iba a realizar un plan para el lugar, dieran su opinión sobre cómo querrían que fuera su ciudad en el futuro. Eso no sirve para nada; mejor dicho, sólo sirve para hacer perder el tiempo a la gente y a los técnicos. Las cosas no pasan por ahí. En lo que tiene que ver con los mecanismos de participación, nuestro país tiene que madurar.

SEÑOR VAZQUEZ.- Creo que no he expresado claramente mi opinión porque, en realidad, comparto que debe haber amplitud de métodos para ver los intereses de los ciudadanos y de la población. Sin embargo, en ese panorama tan variado que plantea el arquitecto Sienra, hay cosas de distinta naturaleza. Algunas de ellas refieren a la comunicación que la autoridad debe tener con la gente, es decir, a divulgar lo que está haciendo a efectos de conseguir una adhesión o saber auscultar a la opinión pública mediante los sistemas de encuestas para luego utilizar los resultados en el trabajo que está realizando. Pero existe otro aspecto, que es el de la expresión de la opinión pública ciudadana, que es lo que pretende establecer la ley. Me refiero al derecho a expresión, que debe estar determinado, aclarando dónde, cuándo y con qué alcance se ejerce. Eso es todo lo que quiero decir.

Insisto en que es necesario precisar la consulta pública. Digo esto porque he advertido que en los últimos años se ha dado una cierta tendencia general -no estoy haciendo ninguna alusión personal- a emplear estas cosas de manera demagógica. Otro tanto ocurre cuando se habla de la descentralización sin que nadie explique qué, cuándo y cómo se la debe entender. Sin duda, queda bien decir que es necesaria, y también que se precisa la consulta pública o que hay que gobernar con la gente, pero no se expresa cómo y cuándo se va a otorgar el derecho a participar a las personas.

Por lo tanto, la ley debe precisar -en la medida de lo posible- cuáles son las instancias en las que la gente tiene derecho a manifestar su opinión, a través de los métodos de consulta que instrumente el ingenio del Legislador. En ese sentido, se puede hacer una contribución muy amplia; pero, de todos modos, hay que acotar ese derecho. Está claro que no es correcto decir solamente que el Intendente o la Junta Local Autónoma promueva la más amplia consulta pública, porque es algo que puede derivar en todo tipo de manejos y maniobras. Inclusive, puede darse el caso de alguien que organice un campamento nacional en el centro de la República, en contra de determinadas directrices, por entender que esa es una forma de expresar su opinión. Por supuesto, no es eso lo que estamos buscando, sino que nos interesa que la gente tenga derecho a expresarse y que luego se conozca el efecto de tal ejercicio.

SEÑORA PEREIRA.- Quisiera aclarar al señor Vázquez que todas las consecuencias nefastas que se han mencionado, no se pueden ocasionar porque esté estipulado o no por ley la importancia de la participación pública. Creo que esas son las anomalías del sistema y también se debe a la falta de conciencia en la población que quizás, además, no sabe usar bien los instrumentos que se le otorgan.

En principio, soy partidaria de la participación pública en relación al ordenamiento territorial. Seguramente, observo este tema desde mi visión como especialista en Derecho Ambiental. Considero que las expresiones que se han vertido son ciertas y, lamentablemente, la situación puede parecerse a lo ocurrido hace un tiempo en una audiencia pública, a propósito del tema de los transgénicos.

Lo que sucede es que si bien son buenos instrumentos, hay intereses que no están vinculados al cuidado del medio ambiente, que distorsionan las cosas. Hay que apuntar a generar conciencia en la gente. Por lo tanto, no creo que por el hecho de que se establezca en la norma, exista mayor o menor derecho a la participación, porque hoy en día la participación pública es un derecho incuestionable. Incluyéndolo en el texto, se intenta remarcar la característica pública de los sistemas de ordenamiento territorial.

Reitero que las conductas que se han mencionado siempre se van a dar, por más que se incluya o no en la norma la alusión a la consulta pública.

SEÑOR VAZQUEZ.- No apunto a los problemas que pueda suscitar la consulta pública, sino a la necesidad de aclarar cómo se la instrumentará y en qué tiempo.

SEÑORA PEREIRA.- Pienso que podría ser interesante pulir desde el punto de vista jurídico un proyecto como el del arquitecto Sienra, puesto que si no se establecen las reglas, nunca se podrá alcanzar el objetivo perseguido. Por ejemplo, en el caso de la audiencia pública, sería necesario aclarar en qué momento se va a efectuar y cómo se la va a regular. También considero fundamental que exista un reglamento a propósito de las audiencias públicas, a los efectos de que se estipule su funcionamiento y puedan cumplir efectivamente su función. No se trata de que se conviertan en una mera reunión en la que cada uno se expresa, pero sin la información necesaria para hacerlo con fundamento. Reitero que considero importante el tema de la participación pública.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR SIENRA.- Quiero hacer notar que para mí el tema de la participación, implica varios aspectos. Si bien hay que crear los mecanismos, en lo que respecta a la metodología básica para la elaboración de los planes de ordenación del territorio -artículo adicional 16, de las páginas 25 y 26- debe existir una conexión con las organizaciones y con la ciudadanía, desde el inicio de los trabajos, es decir, desde que se comienza a recopilar información.

También digo que desde ese mismo momento se debería comunicar a la ciudadanía el alcance de este trabajo y las formas que el mismo tiene previstas para hacer esta interacción, es decir, poner a la vista la materia del plan y las vías de comunicación. Además, en el momento de iniciarse el plan, habría que dar a conocer la metodología de trabajo y los fundamentos teóricos que se aplicarán para elaborarlos, porque de esa forma se puede obtener una opinión sensata de la gente.

SEÑOR VAZQUEZ.- No me opongo a que se den a conocer esos detalles que plantea el arquitecto Sienra pero, a mi entender, hay que establecer cuál es el efecto de darlos a conocer o no y si fue suficiente la forma en que se mostró; todo esto alguien lo tiene que decir y no puede quedar librado a la buena voluntad de quien esté elaborando el plan. Entonces, éste tiene que cumplir un procedimiento determinado para llegar a ser aprobado y, si no se cumpliera, puede llegar a ser nulo. Por tanto, hay pasos que deberían seguirse porque, de otra manera, ello podría dar lugar a una impugnación porque no fue suficiente la forma en que se dio. Es más; no puede estar sujeto a adjetivos opinables y, en todo caso, habría que darlo a conocer en tales instancias y antes de determinados pasos o después de tal otro y en un tiempo determinado. A esto es a lo que me refiero y no importa los contenidos que quieran agregarse.

SEÑORA PEREIRA.- Justamente, quería decir que todas las discusiones preliminares a la realización del plan no van a constar en una versión taquigráfica y, por tanto, tampoco en Internet. Esto significa que será imposible, para la gente, estar al tanto de lo que se va a redactar hasta ciertos momentos y de ahí la importancia de lo que acaba de decir el escribano Vázquez. Distinto sería si todas las personas interesadas pudieran ir siguiendo la discusión paso a paso.

SEÑOR VILLEGAS.- Lo que he podido observar en el texto que nos ha remitido el arquitecto Sienra es el uso de adjetivos que, a mi entender, están de más en una ley, puesto que allí sólo deben figurar cosas positivas, no opinables y tampoco discutibles. Creo que se trata de un problema de redacción y me permito llamar la atención porque me parece que el señor "adjetivo" es muy riesgoso.

Por otro lado, quiero referirme a las obligaciones mutuas entre el Gobierno Central, particularmente la DINOT, y los Gobiernos Departamentales o los Intendentes, tema que he discutido con el ex Director de Ordenamiento Territorial y que también trataré con el próximo. Ahora bien; la tarea más importante de la DINOT y de su equipo técnico es convencer a los Intendentes, en primer lugar, de que el ordenamiento territorial es conveniente para ellos y para su movimiento político, porque de otra manera no les van a dar corte. Entonces, creo que la labor fundamental de esta ley es establecer quién la va a llevar adelante, porque entramos en el campo de las probabilidades que dependen de las personas. Si las personas que están a cargo de estas tareas tienen la habilidad o el buen manejo como para convencer a los señores Intendentes -a quienes, en primer lugar, hay que conocer- de que les conviene la ordenación territorial, de que es un acto de buen Gobierno la realización de estos planes aunque sea a largo plazo y de que el hecho de que sean políticos profesionales que desarrollan su tarea durante cinco años, no les debe impedir ver lo que puede suceder más allá de ese período. Por tanto, hay que convencerlos en cuanto a que una situación de largo plazo -como puede ser este proyecto de ley que estamos analizando- es de vital importancia.

Además, en el campo de la información pública, se debe empezar por las cabezas porque si ellas no están debidamente informadas y no se interesan, el tema de los planes departamentales y regionales está muerto. El funcionamiento de las cosas en nuestro país es así y si no tenemos en cuenta cómo funcionan y a qué mecanismos debemos recurrir para que lo hagan correctamente, estamos condenados a un fracaso total. Quiero llamar también la atención aquí porque esas situaciones se van a dar, tal como está sucediendo ahora. Los señores Intendentes son seres humanos que tienen sus apetencias políticas locales; a veces van más allá, pero generalmente no pasan de áreas locales. Puedo dar ejemplos de ellos, pero en este momento no es del caso darlos.

En cuanto a las consultas de opinión o a la participación ciudadana, se debe tener en cuenta que la opinión pública se maneja, la manejan tanto los medios, como los dirigentes políticos y los técnicos cuando proponen una cosa razonable. Sin embargo, por más buena que ella sea, no se difunde a la opinión pública y no se apoya debidamente. ¿Quién la apoya? Los diarios, Internet, etcétera. Por ejemplo, ¿cuántos computadores conectados a Internet hay en el Uruguay? La gente que tiene poder de decisión y muy poca más está conectada a Internet, pero esto no alcanza a todo el pueblo. Hay gente que tiene otros problemas inmediatos, a la que le interesa más lo que sucede con Peñarol, Nacional o Danubio que lo que ocurra con la Ley de Ordenamiento Territorial, por lo que no le va a dar ni cinco de bolilla. Por lo tanto, se trata de un problema de convencer de arriba para abajo y de abajo para arriba; las dos puntas deben ser equilibradas y es muy difícil manejar esto correctamente. Quiero llamar la atención al respecto porque, de acuerdo con mi experiencia directa, me ha tocado vivir ese tipo de situación.

SEÑOR MACHADO.- Voy a recoger el guante que hace un buen rato lanzara el escribano Vázquez porque creo que una de las enormes ventajas que tiene el trabajo de una Comisión como ésta es la interdisciplina, es decir, no discrepar sobre la terminología, sino mirar las cosas desde diferentes puntos de vista. Digo que lo voy a recoger porque creo que coincidimos en cuanto a la necesidad de mejorar o de darle una forma jurídicamente coherente a una serie de ideas y de mecanismos que, de pronto, son de la más alta utilidad. Si lo manejáramos tal cual está redactado -no estoy hablando de elementos precisos porque no he tenido la posibilidad de hacer un punteo de la propuesta que se acaba de leer- creo que podremos encontrarnos con varios ejemplos de lo que jurídicamente podemos llamar normas en blanco o programáticas. Las primeras se denominan así porque no dicen qué pasa si no se cumplen y, las segundas, porque pueden llegar a ser un bello proyecto.

¿Por qué digo esto? Porque, en definitiva -y espero poder completar la posición que el escribano Vázquez puso de manifiesto hace un momento- lo que quizás pueda guiarnos en el esfuerzo por poner un cable a tierra a un número importante de estas iniciativas sería la inclusión, tanto de la participación ciudadana como la de los Intendentes u otro tipo de mecanismos por el estilo en lo que podamos llamar un sistema orgánico. Se trata de lo que pasaba, en cierto modo, con la Comisión Conciliadora. Es decir, es muy

bueno tener un consejo que recopile una serie de dificultades y, además, sirva de caja de resonancia en caso de discrepancias intraorgánicas. Pero, si no decimos qué naturaleza jurídica tiene la decisión, no sabemos si los presuntamente afectados pueden o no recurrir respecto de ellas, y si eso es procesable finalmente ante el que sea o no, etcétera. Me parece que por ese lado viene el tema de hacer el esfuerzo para valorar positivamente el hecho de incentivar, por ley, la participación de diferentes órganos, algunos del Gobierno Nacional y otros del ámbito departamental, buscando la forma de completar esa participación de manera de crear instrumentos jurídicamente insertos en el sistema constitucional y en el sistema de Gobierno Departamental. De lo contrario, podemos llegar a encontrarnos con normas inaplicables o, simplemente, que la participación de la gente o de los interesados quede en un demasiado amplio margen de discrecionalidad por parte de quien decide. Quiero imaginar si adjudicamos al Poder Ejecutivo o a los Gobiernos Departamentales determinado tipo de actividad y se dice que tiene que contar con la opinión de los involucrados; antes que nada, deberíamos definirlos un poco mejor. Además, si no decimos qué va a hacer la autoridad con el procesamiento de toda esa información, me parece que el margen de discrecionalidad puede llegar a ser muy grande con el riesgo de que, quizás, tenga una característica casi negativa de los uruguayos, pues necesitamos muchas leyes. Precisamente, si no tenemos temas regulados por ley no somos capaces de desarrollar una actividad. En fin, me refiero a dar el margen adecuado para que, si se abre al control social, por lo menos haya algún parámetro, como decía el escribano Vázquez hace un momento, respecto a la época en que se harán, en qué plazos y con qué consecuencias si no se llevan a cabo. Considero esencial incluir ese tema o adaptarlo a los sistemas orgánicos.

Quiero agregar una última reflexión sobre las que realizó originariamente el escribano Vázquez respecto a quién define qué cosas. Probablemente, el criterio más adecuado sea la generalidad. Está bien que la generalidad, la directriz, la política, la defina el Poder Ejecutivo. Entonces, reformamos la Constitución de la República o le buscamos alguna vuelta que no colida con las normas para mantener la coherencia de las potestades que da la ley madre a los Gobiernos Departamentales, a fin de ir bajando la gradación o la concreción de los instrumentos a las potestades que da la ley fundamental a cada uno de los órganos. Me parece sano que la política, la directriz o la generalidad sea del Poder Ejecutivo. En cuanto a la concreción, quizás también haya que dar participación a ese órgano, tan mencionado aquí, y que tiene un funcionamiento tan poco orgánico, -si se quiere- al que representamos, como es Congreso Nacional de Intendentes. De pronto, hay que darle un contenido un poco más rico a todo lo que hace.

SEÑOR VÁZQUEZ.- La alternativa de dar un contenido más rico al Congreso Nacional de Intendentes no la veo muy clara, pues sus finalidades debemos buscarlas acá solamente y no podemos darle otras potestades que las que surjan de aquí.

SEÑOR MACHADO.- Me refiero a crear opinión "a través de". Estamos limitados, también, porque se habla del Gobierno y de la Administración de los departamentos. Entonces, se plantea la vieja discusión -no zanjada- acerca de qué se puede hacer y hasta dónde en cada una de las chacritas.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Las decisiones estructurantes a que ustedes refieren con respecto a las grandes obras, como, por ejemplo, la decisión de por dónde pasará el eje vial San Pablo-Buenos Aires en nuestro territorio, difícilmente se puedan adoptar en el seno del Congreso Nacional de Intendentes. Digo esto, porque habrá dos o tres Intendencias muy interesadas en el asunto, y las otras estarán balconeando.

SEÑOR SIENRA.- No se plantea en ningún momento.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Estoy haciendo un comentario un poco jocoso sobre la sugerencia del señor Machado en el sentido de dar más fuerza al Congreso Nacional de Intendentes.

Considero que en el tema de la aprobación de las directrices o de las políticas nacionales de ordenamiento las únicas dos soluciones posibles están en que las apruebe el Poder Ejecutivo o en que las envíe al Parlamento para que lo apruebe como vota un plan quinquenal. Me parece que no hay otros caminos.

SEÑOR SIENRA.- Hemos hablado algo de ese último tema y se han intercambiado unas cuantas ideas.

Quiero resaltar que en la legislación comparada generalmente se llama planes estructurales o líneas guía, según la traducción, el país y el idioma, pero prácticamente en todos los estados democráticos eso termina siendo aprobado por los respectivos Parlamentos. Podrá decirse que se hace por decreto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, resulta curioso que aprobemos el plan por decreto del Poder Ejecutivo y, luego, las obras de infraestructura que, se supone, el plan debe instrumentar, se aprueben por ley. Digo esto, porque terminan siendo aprobadas en los Presupuestos o ampliaciones presupuestales.

Parecería, pues, que la coherencia indica, además de la lógica en cuanto a que un plan pueda afectar derechos y demás -y, por ende, es bueno que sea una ley- que si después los planes sectoriales o su instrumentación se va a dar por vía de la ley, el plan también pueda serlo.

No me preocupa si el Parlamento aprueba el plan con diferencias o lo cambia. Si el Poder Ejecutivo entiende que las modificaciones son de magnitud como para tergiversar el plan propuesto, tendrá que vetarlo.

Por otra parte, recojo lo que planteaba el arquitecto Gilmet hace unos días en el sentido de que si el plan fue elaborado con una participación amplia de los sectores involucrados, los otros Ministerios, los Entes Autonómos, los Servicios Descentralizados, la gente -organizada y no organizada- pienso que los señores Legisladores tendrán que mirarlo con un poco de respeto. No es tan fácil modificar algo que tiene consenso de la sociedad en su conjunto. Precisamente, este debe ser un tema objeto de discusión en este ámbito para poder llegar a una propuesta sobre la cual los Senadores tomen una decisión. Inclusive, habrá que considerar la opinión actual del Ministerio. Personalmente, tengo la absoluta certeza de que si no hacemos el plan nacional y los planes regionales -me refiero a los transdepartamentales- por ley, va a ser muy difícil que se puedan insertar otros planes que abarquen territorios departamentales de menor escala o áreas de departamentos.

SEÑOR VÁZQUEZ.- No tengo dudas de que este tema es delicado; por eso dije que en estos tiempos había estado sujeto a una reflexión que va y viene. Se dijo que en los países democráticos estos planes se aprueban por ley. Creo que esta expresión es un poco fuerte, ya que el nuestro también es un país democrático y hasta ahora rige el artículo 2º de la ley de creación del Ministerio. Allí se expresa que el Poder Ejecutivo fijará las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente y las ejecutará a través del Ministerio creado por la presente ley. Cabe destacar que el plan nacional de viviendas se remite al

Parlamento por una ley anterior, la Nº 13.728, pero en estos años lo poco que se ha hecho de ordenamiento territorial, fue en forma democrática, en función de esta ley que así lo permite. Por otra parte, pienso que está dentro de las potestades de la administración, que tiene una función ejecutiva, crear y aprobar este tipo de directrices. Me parece que la solución no es antidemocrática.

En definitiva, creo que es difícil, es opinable y, sobre todo, me preocupa lograr herramientas eficaces. No me parece que por no concurrir al Parlamento se pierda transparencia o legitimidad. Es más; si de alguna manera se afectan derechos, el propio Parlamento será el que reclame la presencia del Poder Ejecutivo para dar explicaciones y rectificar su política.

SEÑOR BERRUTI.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 19 minutos)